

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПОДЛЕЖАЩИЕ УСТАНОВЛЕНИЮ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ХИЩЕНИЙ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫХ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

О.П. Грибунов,
начальник кафедры
криминалистики ФГОУ ВПО ВСИ
МВД России

М.В. Новиков,
государственный инспектор
МОГТОиРАС ГИБДД
№ 1 УВД по Приморскому краю

Результаты проверки исполнения законодательства при реализации нацпроектов «Здоровье», «Образование», «Развитие агропромышленного комплекса» и «Доступное жилье» показали, что национальные проекты все чаще становятся объектом криминальных посягательств.

Все факты хищений бюджетных средств существенно различаются по способам совершения преступных действий, характеру наступивших последствий, кругу участников, совокупности обстоятельств, способствовавших их совершению. Эти особенности необходимо учитывать при расследовании каждого преступления.

Priority national projects: 1. Formation, 2. Health, 3. Accessible habitation, 4. Development of agriculture. Results of check of execution of the legislation at realization of national projects have shown that national projects even more often become object of criminal encroachments.

All facts of plunders of budgetary funds differ on ways of fulfillments of criminal acts, a circle of participants, character of the come consequences. These features are necessary for considering at investigation of each crime¹.

Весной 2004 г. Президент РФ сконцентрировал внимание общественности на самых насущных для граждан страны проблемах – качестве и доступности медицинского обслуживания, образования, жилья. В результате были намечены пути социальной модернизации общества, а именно предложены четыре приоритетных национальных проекта: «Образование», «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и «Развитие агропромышленного комплекса». Результаты проверки исполнения законодательства при реализации этих нацпроектов показали, что они все чаще становятся объектом криминальных посягательств. Средства, выделяемые на проекты – «лакомый кусок» для тех, кто пытается всеми возможными и невозможными способами совершить хищение бюджетных денег. Мошенники придумывают различные схемы, завышают объемы выполненных работ и цен на поставляемую строительную продукцию, не думая о том, что тем самым они совершают преступление. Основную часть преступлений составляют факты хищения бюджетных средств, мошенничества, подделки документов, злоупотребления служебными и должностными полномочиями, а также служебного подлога.

¹ Gribunov O.P., Novikov M.V. The circumstances which are subject to an establishment at investigation of plunders of budgetary funds, the national projects intended for realization.

Выявление хищений бюджетных средств, предназначенных для реализации национальных проектов, представляет значительную трудность для следственной практики.

Значительная часть преступных посягательств на бюджетные средства совершается в условиях использования должностного положения. При расследовании уголовных дел о таких преступлениях возникает много проблем, связанных с квалификацией преступных деяний, особенностями возбуждения уголовных дел, производством следственных действий и т.д. С точки зрения уголовно-правовой квалификации деяния зачастую подпадают под признаки составов преступлений, предусмотренных ст.ст. 159, 285.1, 285.2 УК РФ.

Все факты хищений бюджетных средств существенно различаются по способам совершения преступных действий, характеру наступивших последствий, кругу участников, совокупности обстоятельств, способствовавших их совершению. Эти особенности необходимо учитывать при расследовании каждого преступления.

Вместе с тем методика расследования хищений бюджетных средств, предназначенных для реализации национальных проектов, имеет ряд общих положений, что обусловлено единством обстоятельств, подлежащих установлению в ходе следствия по каждому из названных преступлений. Устанавливая событие преступления, следователь выясняет, какие нормы, правила, инструкции были нарушены противоправным действием (бездействием) должностного лица; каковы последствия такого поведения, их характер и тяжесть; наконец, есть ли причинная связь между действиями должностного лица и наступившими последствиями.

Для разрешения поставленных вопросов необходимо выяснить компетенцию данного должностного лица, круг его полномочий и служебных обязанностей. Необходимые сведения можно получить путем: изучения положений, инструкций, договоров и других нормативных актов, регламентирующих деятельность должностных лиц, их права и обязанности; допросов в качестве свидетелей вышестоящих должностных лиц, специалистов определенной отрасли народного хозяйства или управления; допросов обвиняемых.

Основные сведения о времени и месте совершения преступления обычно известны из первичных материалов. Однако нельзя ограничиваться данными, содержащимися в заявлениях граждан, материалах ревизий, сообщениях должностных лиц и иных материалах, послуживших поводом к возбуждению уголовного дела, поскольку они, как правило, содержат сведения лишь об одном противоправном факте. Практика же показывает, что такие преступления, как злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, халатность, взяточничество, совершаются неоднократно, систематически. Следователю необходимо установить обстоятельства всех преступных фактов, а не только указанных в заявлениях и сообщениях. Для этого, в частности, анализируется работа соответствующих должностных лиц, а иногда и подведомственных им организаций за периоды, предшествовавшие уже выявленным фактам преступлений.

Устанавливая виновность определенного лица, следователь должен убедиться в том, что оно является должностным лицом. Необходимость разрешения данного вопроса объясняется тем, что за действия (бездействие),

предусмотренные в главе 30 УК РФ, ответственность несут только должностные лица. В необходимых случаях следователь знакомится с перечнем должностей, приказами о назначении и т.д. Статус должностного лица определяется характером выполняемой работы, в связи с чем могут быть допрошены лица, принимавшие его на работу, руководители и подчиненные ему работники. Иногда бывает необходимо именно в указанных целях осмотреть служебные документы, подписывавшиеся виновным (наряды, распоряжения, фактуры, пропуска и т.д.). Преступления названной категории (за исключением халатности) совершаются умышленно. Поэтому доказывание умысла по делам о злоупотреблении должностным положением, превышении должностных полномочий, служебном подлоге, взяточничестве обязательно.

Практика показывает, что должностные лица, совершающие названные преступления, нередко стремятся выдать свои действия за неумышленные, совершенные по неосторожности. Решающее значение в таких случаях имеет установление и доказывание мотивов преступного поведения. Умысел при совершении должностных преступлений характеризуется наличием корыстных или иных личных побуждений. Устанавливая и доказывая их, следователь допрашивает обвиняемого, а также лиц, слышавших от последнего или знающих из других источников о мотивах его преступного поведения, осматривает и в необходимых случаях изымает приказы, платежные ведомости, отчеты и иные документы, свидетельствующие о получении обвиняемым или другими работниками необоснованных премиальных выплат либо иных материальных благ. Доказательствами других форм личной заинтересованности могут быть приказы о повышении по службе самого виновного или его приятелей, знакомых; документы о незаконном получении материальных или иных благ лицами, близкими к нему или давшими ему взятку. При установлении обстоятельств, влияющих на степень и характер ответственности лица, совершившего должностное преступление, особое внимание должно быть уделено характеру действий виновного и тяжести наступивших последствий.

Необходимо тщательное изучение личности виновного, выяснение его прошлой служебной деятельности. Особенностью должностных преступлений является то, что противоправные действия совершаются с использованием административно-хозяйственных и организационно-распорядительных функций, положения должностного лица. Поэтому для установления квалифицирующих признаков необходим тщательный анализ указанной деятельности. Характер и размер причиненного ущерба являются составной частью предмета доказывания по всем делам о должностных преступлениях.

Важное значение имеет задача выявления и своевременного устранения обстоятельств, способствовавших совершению должностного преступления. Они зависят от вида должностного преступления и тех условий, в которых было совершено конкретное преступное деяние. Вместе с тем ряд обстоятельств такого рода имеет общий характер, способствует совершению большинства должностных преступлений. К их числу можно отнести недостатки в осуществлении ведомственного и вневедомственного контроля, в организации производства, планирования, материально-технического снабжения и т.д., недостатки в подборе, расстановке и воспитании кадров. Любым из обстоятельств, способствовавших совершению преступления, должно уделяться внимание с самого начала ведения следствия.

Возбуждение уголовных дел в отношении должностных лиц осуществляется по общим правилам. В настоящее время можно обозначить две основные проблемы, требующие к себе особого внимания: во-первых, является ли лицо, в отношении которого возбуждается уголовное дело, должностным и связано ли совершенное преступление с его должностными обязанностями; во-вторых, какова степень неприкосновенности, вытекающая из должностного статуса этого лица. Должностными лицами согласно примечанию к ст.285 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Состоявшийся 10 февраля 2000 г. Пленум Верховного суда Российской Федерации в своем постановлении № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» разъяснил содержание указанных в законе признаков должностных лиц¹.

Пленум отметил, что выполнение функций по специальному полномочию может быть возложено на лицо законом, нормативным актом приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом. Такие функции могут осуществляться в течение определенного времени или однократно либо совмещаться с основной работой.

К представителям власти следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной принадлежности (например, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, судьи федеральных судов и мировые судьи, наделенные соответствующими полномочиями работники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов МВД и ФСБ России, состоящие на государственной службе аудиторы, государственные инспекторы и контролеры, военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и иных функций, при выполнении которых военнослужащие наделяются распорядительными полномочиями)². При этом следует отметить, что судебное толкование не относит к представителям власти только должностных лиц, акцентируется факт принадлежности лица к органу государственной власти и наличии у него властно-распорядительных полномочий.

На основе анализа правоприменительной практики правоохранительных органов в качестве наиболее распространенных способов совершения исследуемых видов хищений можно отметить следующие. Как правило, чиновники предоставляют в вышестоящие

департаменты фиктивные акты, указывая завышенные объемы выполненных работ, хищения путем заключения подложных договоров на поставку медикаментов. В ходе различных проверок выявлены многочисленные нарушения федерального законодательства во всех сферах исполнения национальных проектов, в том числе факты хищений или нецелевого использования бюджетных средств.

В настоящее время львиная доля преступлений в области реализации национальных проектов приходится на проект «Развитие АПК». Связано это, прежде всего, с относительной доступностью предоставления кредитных ресурсов. Селяне могут получить льготные кредиты, к примеру, на приобретение сельскохозяйственных животных, ремонт животноводческого комплекса. При этом государство компенсирует затраты по уплате банковских процентов в случае целевого расходования полученных средств. В итоге получается заманчивый для многих беспроцентный кредит. Однако некоторые недобросовестные граждане предоставляют в органы власти фиктивные документы о якобы купленных скоте, корме, химикатах, отремонтированном коровнике. При этом они получают компенсацию из бюджета. На самом деле средства идут не на содержание личного подсобного хозяйства, а на покупку автомобилей, бытовой техники и другие собственные нужды. Схема хищения денег очень проста. Документы, как показала практика, нетрудно сфабриковать. Все происходит на договорной основе между сельчанами. В закупочный акт вписывается мнимая сделка, и бумага заверяется в местном сельсовете. Проверкой подлинности сделки, сколько и на какую сумму куплено, к примеру, телят, редко кто себя утруждает.

Так, например, организованная преступная группа в составе гендиректора компании, его бухгалтера и представителя фермерского движения получили из бюджета более 30 миллионов рублей. Предприимчивая троица с помощью подложных документов реализовала фирме, занимающейся лизингом, 1200 голов скота. В сфабрикованных бумагах животные проходили как племенные, а на самом деле были товарные. Преступная группа решила нажиться на нацпроекте, присвоив крупную сумму и причинив ущерб своим партнерам – лизингополучателям. Есть и другие примеры желающих погреть руки на агропромышленном нацпроекте. Жительница хутора Мокрый Лог взяла в банке 300 тыс. руб. на развитие фермерского хозяйства, но потратила деньги на себя. Улучшать собственное хозяйство хуторянка и не думала. Женщина предоставила в министерство сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области копии бухгалтерских документов, заверенных администрацией местного сельского поселения. В договоре купли-продажи говорилось о том, что на всю сумму целевого кредита она приобрела трех коров и 40 свиней. На основании предоставленных бумаг государство перечислило на счет хуторянки 15500 руб. для погашения процентов по займу. Ссудозаемщица деньги обналичила и потратила. Однако на подворье ни коров, ни свиней не обнаружено³.

Главным управлением МВД России по УрФО завершено расследование громкого уголовного дела о махинациях в сфере нацпроекта «Развитие агропромышленного комплекса», одним из фигурантов, которого стал вице-мэр Челябинска. Следствие намерено доказать, что карьере чиновника Мезенцев успешно совмещал с организацией афер по хищению активов сельхозпредприятий в соседней Курганской области. Получив контроль над

элеватором и хлебоприемным предприятием, а также агрофирмой, мошенники на протяжении нескольких лет оформляли на них крупные кредиты, якобы для покупки зерна. На деле же переводили полученные деньги на счета фирм-однодневок. Всего таким способом похищено почти 63 млн руб. Причем три миллиона в качестве поддержки сельхозпроизводителей в рамках национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» мошенники получили из федерального бюджета на основании подложных документов⁴.

И это только некоторые способы из множества хищений денежных средств, предназначенных для реализации национальных проектов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Грибунов О.П. Уголовная ответственность за применение насилия в отношении представителя власти: монография. Иркутск: ВСИ МВД РФ, 2006. С. 63.

² О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе: постановление Пленума Верховного суда РФ от 10.02.2000 г. № 6 // Судебная практика к Уголовному кодексу Российской Федерации / сост. С.В. Бородин, А.И. Трусова; под общ. ред. В.М. Лебедева. М., 2001.

³ См.: Рос. газ. 2008. № 4747. 10 сент.

⁴ Там же. 2009. № 5013 (189). 8 окт.